



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 28.10.2005
KOM(2005) 537 lõplik

**KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

SAPARDi AASTAARUANNE – 2004. aasta

{SEK(2005) 1375}

1. SISSEJUHATUS

2000. aasta algul tõhustas Euroopa Liit oma liitumiseelset abi Ida- ja Kesk-Euroopa kümnele kandidaatriigile maaelu arendamiseks loodud põllumajanduse ja maaelu arendamise liitumiseelse programmiga SAPARD. Üksikasjalikku teavet SAPARDi süsteemide rakendamiseks ja haldamiseks on võimalik saada SAPARDi 2000. aasta aastaaruandest.

SAPARDi programmi raames antav abi peab aitama SAPARDi-riike enne Euroopa Liiduga ühinemist tõhustada oma põllumajanduse ja maaelu keskkonda. ELi nõuete täitmiseks on Euroopa Liit rahaliselt toetanud toodete töötlemise, turustamise ja kvaliteedi parandamist. SAPARDi abi kasutati ka riikide eriprobleemide lahendamiseks.

2. SAPARDI RAKENDAMISE PÕHITULEMUSED¹

Aastatel 2000–2004 eraldati SAPARDi-riikidele nende maaelu ja põllumajanduse edendamiseks kokku 2412,1 miljonit eurot, millest 1334,2 miljonit eraldati uutele liikmesriikidele ja 1 077,9 miljonit Bulgaariale ja Rumeeniale. Aastatel 2000–2004 on SAPARDi-riikidele tegelikult makstud 991 miljonit eurot. Ainuüksi 2004. aasta jooksul on SAPARDi-riikidele makstud 573,5 miljonit eurot, millest 380,4 miljonit on makstud uutele liikmesriikidele ja 193,1 miljonit on makstud Bulgaariale ja Rumeeniale.

1. mail 2004 ühines Euroopa Liiduga kümnest SAPARDi riigist kaheksa. 2004. aasta jooksul lõpetasid uued liikmesriigid SAPARDi programmi raames uute projektide finantseerimise ja läksid üle ühinemisjärgsete projektide raames toimuvale finantseerimisele.

SAPARDi rakendamise tulemusena saavad uued liikmesriigid juba olemasolevaid SAPARDi struktuure oma liitumisjärgsete programmide haldamiseks ära kasutada. Lisaks sellele annavad liitumisjärgsete fondide andmed SAPARDi meetmete kohta märku sellest, et enamikus riikides on nende meetmete rakendamise tase kõrgem kui teiste meetmete puhul, näiteks Lätis, kus lepingu rakendamise tase on 100%, ja Eestis, kus keskmine tase on 63%.

2004. aasta lõpuks sõlmisid SAPARDi agentuurid üle 37 000 projekti, millest ühenduse toetus oli enam kui 2,2 miljardit.

3. SAPARDI EESMÄRKIDE SAAVUTAMINE JA HINDAMINE²

Kuna SAPARDi vahenditest finantseeritavate lepingute sõlmimine uutes liikmesriikides on nüüd lõpetatud, siis on SAPARDi rakendamise tulemusi lihtsam hinnata. Mitmesugustel põhjustel, nagu näitajate ja investeeringute erinevused, ei ole praktiliselt võimalik SAPARDi programmis sätestatud näitajatel põhinevat hinnangut anda. Selle asemel keskendub käesolev aruanne rakendamise võrdlusele SAPARDi eesmärkidega. Aruandes analüüsitakse põllumajandusettevõtete ja toiduainetetööstuse investeerimismeetmete rakendamise seis, mis aitab eelkõige kaasa ühenduse õigustiku normide saavutamisele, ning maapiirkonna infrastruktuuri ja majandustegevuse mitmekesistamise kahte ülejäänut investeeringumeedet, mis aitavad eelkõige kaasa maapiirkondade säästvate arengule ja töökohtade loomisele. SAPARDi kõigist eraldistest moodustab nende nelja meetme osa 86%.

¹ Vt A lisa.

² B ja C lisad sisaldavad horisontaalset ülevaadet.

Bulgaaria ja Rumeenia puhul keskendub käesolev aruanne 2004. aasta jooksul saavutatud edusammudele.

3.1 Uued liikmesriigid

2004. aasta lõpuks olid kõik kaheksa riiki sõlminud lepingud kõigi neile eraldatud ELi vahendite kohta ja valmistanud ette liitumisjärgsete programmide lepingud.

Põllumajandustootmise investeerimistoetusega seoses on loomakasvatustoodangu ja loomsete saaduste – ühenduse õigustiku normide ülevõtmise kõige olulisema sektori – osa saavutanud üldsummast 41% kõnesoleva meetme rakendamisel kaheksas riigis. Samaaegselt moodustavad investeringud põllukultuuride sektorisse 16%. Kuigi mõnedes riikides on põllukultuuride sektor suhteliselt oluline, on koondumine sellesse sektorisse teatud määral loomakasvatustoodangu ja loomakasvatussaaduste sektori majanduslike raskuste tagajärg.

Mis puudutab investeringuid toiduainetetööstussektorisse ja turustusse, siis on investeringud lihatoodetesse, ning piima ja piimatoodetesse – ühenduse õigustiku kahte kõige vitaalsemasse sektorisse – saavutatud 51% ja 22%. Lisaks sellele võib seireandmete põhjal otsustada, et investeringute tase esmatöötlemisse ja eriti tapamajadesse on teatud riikides suurenenud, seega tuleb rohkem rõhku panna ühenduse õigustiku nõuete ülevõtmisele. Näiteks on Ungaris tapamajade projektide arv peaaegu kolmekordistunud.

Nende tulemuste esmahinnang viitab sellele, et mõlema kõnealuse meetme raames tehtud investeringud on SAPARDi eesmärkide saavutamisele oluliselt kaasa aidanud.

2004. aastal oli lepingutasandil kõige olulisem maapiirkonna infrastruktuuri meede, mis kajastab maapiirkondade infrastruktuuride tõhustamise vajadust (eriti Poolas).

Maapiirkondades majandusliku tegevuse mitmekesistamise raames kasutati nimetatud meetme ELi vahenditest 20% maaturismi arendamiseks ja 11% põhiteenuste arendamiseks.

Mõlema kõnealuse meetme raames tehtud investeringud on aidanud kaasa maapiirkondade põhiinfrastruktuuri ja majandusliku tegevuse säästvate arengule.

Põllumajandusliku keskkonnakaitsemeetme põhieesmärk oli saada piisavalt kogemusi põllumajandusliku keskkonnaprogrammi ühinemisjärgseks ettevalmistamiseks ja läbiviimiseks. See eesmärk saavutati eelkõige Slovakkias ja Tšehhi Vabariigis.

3.2 Bulgaaria ja Rumeenia.

2004. aastaks Bulgaariale ja Rumeeniale ettenähtud kogusumma ulatus 226,7 miljoni euron.

SAPARDi programmi raames heakskiidetud projektide osas toimus Bulgaarias 2004. aastal suur edasimineku. 31. detsembriks 2004 oli SAPARDi esindus heaks kiitnud 1909 projekti, milles ELi osalus oli 285,4 miljonit, kusjuures võrreldes 2003. aastaga kasvas heakskiidetud projektide arv peaaegu kahekordseks. Nimetatud arv moodustab 100% SAPARDi eraldist aastateks 2000–2004.

Põllumajandusettevõtete investeerimismeele raames kasutati ELi vahendid kõnealuse meetme rakendamiseks täielikult ära. Võrreldes 2003. aastaga suurenes 2004. aasta projektilepingute arv enam kui kaks korda. Põllukultuuride sektori osa on teiste riikidega võrreldes endiselt kõrge (44%), andes tunnistust tungivast vajadusest ratsionaliseerimise ja mehhaniseerimise järele.

Tootmise ja turustamise meetme raames kasutati ajavahemikul 2000–2004 kõnealuse meetme rakendamiseks ELi vahendeid 96% ulatuses. Lihatoodete sektori investeeringute osa moodustas 31%, piima ja piimatoodete sektori osa 14% ning puu- ja köögiviljasektori osa 28%.

Majandusliku tegevuse mitmekesistamise meetme raames on lepinguliste vahendite tase tõusnud ja projektide arv suurenenud. Kõige olulisemad tegevusalad on seotud investeeringutega maaturismi (42%), puidu, puidutöötlemise ja biokütuse valdkonda (33%).

Lisaks käivitusid 2004. aastal maapiirkonna infrastruktuuri ja külade uuenduse meetmed. Nimetatud meetmete rakendamiseks eraldati 2004. aasta lõpuks vahendeid vastavalt 84% ja 71%. Maapiirkonna infrastruktuuri meetme raames kasutati 83% vahendeist teede infrastruktuuri jaoks.

2004. aasta lõpuks oli SAPARDi esindus kiitnud heaks 1 096 projekti, milles ELi osalus oli 452,4 miljonit . Nimetatud arv moodustab 57% SAPARDi eraldistest aastateks 2000–2004.

Suurim osa SAPARDile eraldatud ELi vahendeist kasutati Rumeenia kõige olulisema – maapiirkonna infrastruktuuri meetme rakendamiseks. 2004. aasta lõpuks kasutati vahendeid 122% ulatuses, sellest 49% teede, 35% joogivee ja 16% kanalisatsiooni valdkonna jaoks.

Oluliselt on vaja kiirendada tootmise ja turustamise, põllumajandusettevõtete investeerimise ja mitmekesistamise meetmete rakendamist, et 2005. aasta lõpuks vahendeid mitte kaotada.

Tootmise ja turustamise meetme rakendamiseks eraldati ELi toetuse suuruselt teine osa. Kõnealuse meetme rakendamise lepinguliste vahendite tase moodustas 41% ajavahemiku 2000–2004 tasemest, ulatudes 51%ni lihatoodete sektoris ning 21%ni piima ja piimatoodete sektoris.

Põllumajandusettevõtete investeerimismeede ulatus vaid 15%ni, põllukultuuride sektorile eraldati 53%. Mitmekesistamise meetme rakendamise lepinguliste vahendite tase ulatus üksnes 11%ni, millest 94% oli ette nähtud maaturismile.

4. PROGRAMMI RAKENDAMINE JA JUHTIMINE

4.1 Programmi rakendamise järelvalve

2004. aasta jooksul toimus SAPARDi järelevalvekomitee 18 istungit ja muudeti 6 SAPARDi programmi. Lisaks tavalisele järelevalvetööle keskendus komitee oma töös programmi muudatuste tegemisele. Muudatuste põhieesmärgid olid järgmised: i) akrediteeritud meetmete teatud aspektide läbivaatamine toetudes saadud kogemustele ja/või vahehindamise tulemustele; ii) finantstabelite ajakohastamine ja teatud riikides saadud intresside eraldised ning iii) programmide kohandamine akrediteerimiseks ettevalmistamisel. Kaheksas uues liikmesriigis keskendus töö ka finantstabelite lõplikule täiustamisele ja programmide lõplikule kohandamisele. (D lisa)

Bulgaarias on muudatused seotud tulevase keskendumisega rakendusmeetmetele, mis i) aitavad kaasa ühenduse õigustiku ülevõtmisele ja ii) suurendab põllumajandusettevõtete tootlikkust tulevast ühinemist silmas pidades. Rumeenias arutas järelevalvekomitee eraldiste taseme tõstmist ja ettepanekuid programmi muutmiseks, et lahendada huvide konflikt infrastruktuuri projektide osas.

Lisaks sellele esitasid kõik kümme riiki oma rakendamise aastaaruande.

4.2 Vahehindamine

2004. aastal analüüsis komisjon vahehindamisarundeid. Aruande asjakohaseid järeldusi ja soovitusi võeti arvesse Bulgaaria ja Rumeenia programmide muutmiseks. Saadud teavet võeti arvesse ka liitumisjärgse programmi juhtimisel kaheksas uues liikmesriigis.

4.3 Maaelulaen

2003. aastal loodi maaelu krediidisüsteemi parandamiseks PHARE VKEdes süsteemi raames eriprojekt Maaelulaen. Maaelulaenu projekti nende osade rakendamine, mis pidid lihtsustama talunike ja põllumajandusettevõtete finantsteenustele juurdepääsu, kulges aeglasemalt, kui algselt arvati. Praegu analüüsib komisjon hetkeolukorda ja kaalub võimalikke abinõusid, et rakendusprotsessi parandada.

5. SEADUSLIKUD ALGATUSED

Selles punktis on esitatud 2004. aasta jooksul läbiviidud seaduslike algatuste kokkuvõte.³

Nõukogu SAPARDi-määrust ja komisjoni rakendusmäärust muudet, et ühtlustada Bulgaariale ja Rumeeniale antavat finantsabi uutele liikmesriikidele antava liitumisjärgse abiga. Muu hulgas hõlmas see i) uue abikõlbliku meetme kaasamist, et võimaldada maarahvastikul maaelu arengu strateegiaid ette valmistada ja läbi viia; ii) toetusmäärade kohandamist sarnaselt uutele liikmesriikide toetusmääradele ja iii) teatud paindlikkuse esitlemist, et hõlbustada rahvuslike skeemide kasutamist krediitide saamisel.

Nõukogu määrust muudeti täiendavalt, et lisada Horvaatia SAPARDi toetuse saajaks ajavahemikul 2005–2006.

Komisjon võttis vastu uue otsuse, mis pikendab vahepeal liikmesriikideks saanud SAPARDi toetusriikide eelnevalt sõlmitud rahastuslepingute (MAFA ja AFA) kehtivusaega. Nendel riikidel on üleminekuperioodil lubatud järgida ELi tavaeeskirjadest erinevaid eeskirju. Käesoleva määruse alusel kaotasid kehtivuse nende lepingute teatud sätted nagu üleminekuaja haldamisprotseduure reguleerivad sätted.

Komisjon on ette valmistanud juhised SAPARDi programmide lõpetamiseks, et programmide lõpetamise suhtes uusi liikmesriike nõustada.

2004. aastal sõlmis komisjon rahastuslepingud, millega Bulgaariale ja Rumeeniale eraldati 225,2 miljonit eurot. Komisjon sõlmis täiendava rahastuslepingu Bulgaariale ja Rumeeniale lisaks 1,5 miljoni euro eraldamiseks.

6. HALDAMISE, AUDITEERIMISE JA KONTROLLIMISE DELEGEERIMISE TOIMINGUD

6.1 Abi haldamise delegeerimise ajakohastamine ja järelevalvetoimingud⁴

2004. aastal võttis komisjon vastu kolm täiendavat otsust abi haldamise delegeerimise kohta. Aasta lõpuks hõlmas haldamise delegeerimine 100% Tšehhi Vabariigi, Slovakkia ja Sloveenia eraldistest.

³ E lisa.

⁴ Vt F lisa.

Auditeerimise järelevalvetoimingud viidi läbi Slovakkias (märtsis 2004), Poolas (aprillis 2004), Rumeenias (mais 2004) ja Bulgaarias (oktoobris 2004), et hinnata haldamist ja sisekontrollisüsteemi menetlust. Vastavalt vajadusele anti soovitusi.

6.2 Raamatupidamise kontrollimise ja heakskiitmise otsus

2003. aastal kontrolliti komisjoni 28. septembri otsusega 2004 C(2004)3603 seitsme SAPARDi-riigi (Eesti, Ungari, Läti, Leedu, Tšehhi Vabariigi, Slovakkia ja Sloveenia) raamatupidamist.

Bulgaaria, Poola ja Rumeenia raamatupidamisi ei kontrollitud kuni nõutud lisateabe saamise ja analüüsimiseni.

6.3 Nõuetekohasuse kontrollimise otsus

2003. aasta septembris alustatud finantsauditi uuringut jätkati 2004. aastal. 2004. aastal viidi läbi kuus auditeerimist. Akrediteeritud esindusi ja SAPARDi meetmete haldamise ja kontrolli eest vastutavaid kohalikke asutusi Tšehhi Vabariigis, Slovakkias, Poolas, Ungaris ja Rumeenias kontrolliti üldiselt rakendusprotseduuride puhul. Bulgaarias viidi läbi teine auditeerimine 2004. aasta jooksul esitatud kulude katmise osas.

Kõigi kõnealuste auditeerimiste jooksul kontrolliti pisteliselt maksete toimikuid ja inspekteeriti lõplikke abisaajaid.

Audiitorid keskendusid eelkõige teatud MAFA nõuetele, mille puhul hinnatakse riski eriti kõrgeks: i) usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtted ning eelkõige majanduslikkus ja tasuvus; ii) kahekordne rahastamine või rahastamise kattuvus; iii) kulutused, mida ühendus SAPARDi raames ei kaasrahastata; iv) iga meetme maaelu arengu programmide abikõlblikkuskriteeriumid; v) kontrollimiste ulatus ja kvaliteet; vi) muudatused võtmeisikute hulgas; vii) riigihanked, ning viii) erikaebused.

Avastatud kitsaskohad tehti teatavaks pädevatele asutustele. Võimalike finantskorrektsioonide taotlust tehtud kulutuste puhul hinnatakse raamatupidamise kontrollimise ja heakskiitmise protseduuri lõpus, mis on seotud käesoleva uurimuse MAFA sätete kohaldamisega.

6.4 Kontrollikoja toimingud

19. veebruaril 2004 esitas kontrollikoda komisjonile SAPARDi kohta eriaruande „Kas SAPARDi juhtimine on olnud edukas?“ Aruanne oli SAPARDi eesmärkide saavutamise suhtes kriitiline. Viidati komisjoni puudulikust planeerimisest põhjustatud viivitustele rakendamisel. Lisaks sellele sedastati aruandes, et lõplike abisaajate puudulikud omavahendid, võimalike abisaajate probleemid krediidsaamisega ja keerukad menetlused on viinud vahendite märkimisväärse kasutamata jätmiseni.

Kuid kontrollikoda jõudis ka järeldusele, et suurt hulka finantseeritavaid projekte arvesse võttes oli komisjoni otsus detsentraliseeritud juhtimise rakendamise osas õige. Aruandes väideti, et sellega tagati i) selgelt määratletud kontrolleesmärkidega süsteemide sisseviimine enne, kui mis tahes vahendeid jagama hakati ; ii) menetluste hea dokumenteeritus; iii) süsteemide üldjuhul hea praktikas toimimine, ning iv) enamiku läbivaadatud andmete kontrolliprotseduuride järgimine. Kontrollikoda tunnustas SAPARDi positiivset mõju EL liikmeks saamise ettevalmistamisel.

6.5 Teave eeskirjade eiramise kohta

2004. aastal tehti OLAFi teatavaks 91 eeskirjade eiramist: 27 Poolas, 23 Sloveenias, 18 Rumeenias, 15 Leedus ja 8 Ungaris. Oluliselt on paranenud nii aruannete kvaliteet kui ka kvantiteet. Samal ajal taunib komisjon jätkuvalt märgatavaid viivitusi, teatud riikide puudulikku teavet, ja ajuti teadete halba kvaliteeti, mis viis selleni, et kaotati olulist teavet.

Enamik eeskirjade eiramisi tulenes riigihanke eeskirjade ebaõigest kohaldamisest infrastruktuuris ja tapamajades, teatud kulude sobimatusest ja vähesest projektide keskkonnamõju hindamisest. Riskifaktoriteks peetakse mittevastavat personali, vähest väljaõpet ja sageli vahetuvaid töötajaid.

7. TULEVANE ARENG

7.1 Horvaatia

Liitumiseelse abi rakendamiseks tehtava ettevalmistava töö alustamiseks külastas komisjon 2004. aasta septembris Horvaatit teabekogumise eesmärgil. Samal ajal teavitati Horvaatia asutusi nendest sammudest, mida on vaja ette võtta, et tagada ühinemiseelse abi rakendamise varajane algus.

2004. aasta novembris organiseeris komisjon sissejuhatava seminari, et teavitada Horvaatit SAPARDi programmist ja vajalikust süsteemist, mis on vaja rajada enne, kui riik saab hakata ELi abi vastu võtma.

7.2 Liitumiseelse abi vahend (IPA)

Komisjoni teatistes finantsperspektiividest aastateks 2007–2013 soovitatakse läbi viia välisabi, sealhulgas liitumiseelse abi reform.⁵ Komisjon tegi ettepaneku liitumiseelse abi ühtse raamistiku – liitumiseelse abi vahendi (IPA) loomiseks.

Tulevase finantsperspektiivi raames jätkatakse SAPARDi tüüpi abi võimaldamist maaelu arengu komponendina.

⁵ KOM(2004) 101.